

GUTEMBERG SANTOS MORAIS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM
DECORRÊNCIA DE BALA PERDIDA**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília - UniCeub.

Orientador: Professor Júlio Lérias Ribeiro

BRASÍLIA

2012

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que dedicaram toda a vida aos filhos.
A vocês tudo devo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela graça de ter me permitido concluir mais essa etapa na minha vida; aos meus pais, por todo carinho e dedicação para comigo; aos meus irmãos, por todo estímulo e incentivo; à linda Bárbara Canuto, por sua paciência e compreensão ao longo do curso.

Agradeço ainda, ao Professor Júlio Lérias Ribeiro cuja orientação repleta de sabedoria me possibilitou concluir esse trabalho.

RESUMO

A responsabilidade civil do Estado em decorrência de bala perdida é instituto pouco explorado pela doutrina e de grande relevância para nós, operadores do direito, haja vista a quantidade de ações indenizatórias ajuizadas em nossos tribunais por vítimas deste infortúnio. A existência de divergentes posições está associada, como se verá, à prova da autoria do disparo do projétil de arma de fogo no caso de confrontos entre policiais e marginais. Para alguns, o Estado só estaria obrigado a indenizar se comprovado que a “bala perdida” proveniente de um confronto tivesse sido disparada por agente policial, para outros, o particular deve ser indenizado independente de referida comprovação. Diante disso, busca-se com esta pesquisa fazer uma análise geral sobre o instituto da responsabilidade civil, adentrar a questão da responsabilidade civil do Estado pela atuação de seus agentes policiais e por fim demonstrar à controvérsia existente em nossos tribunais sobre o tema, principalmente no que diz respeito a obrigação que tem o Estado de indenizar nos casos que o fenômeno bala perdida decorrer de confronto entre policiais e bandidos.

Palavras-chaves: Civil. Responsabilidade civil do Estado. Bala perdida.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 RESPONSABILIDADE CIVIL.....	8
1.1 Generalidades	8
1.2 Dano como pressuposto essencial da responsabilidade civil	17
1.3 A responsabilidade civil do Estado por conduta policial	22
2 O FENÔMENO BALA PERDIDA	26
2.1 O dever do Estado de promover com eficiência o serviço de segurança pública	27
2.2 Bala perdida como fato jurídico danoso	30
2.3 Bala perdida e a responsabilidade civil do Estado.....	34
3 JURISPRUDÊNCIA	39
3.1 Jurisprudência favorável a responsabilização do Estado	39
3.2 Jurisprudência desfavorável a responsabilização do Estado	44
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tendo como fim preservar a ordem pública, as pessoas e o patrimônio destas. Referida norma, apesar de existente e válida, não tendo tido a eficácia almejada.

Embora todos os dias se tenha noticiado ofensas à integridade física dos cidadãos em decorrência de bala perdida, pouco se discute sobre a responsabilidade civil do Estado em tais casos. Diante da ausência de debates sobre o assunto, a jurisprudência tem oscilado em suas decisões, ainda que em casos absolutamente semelhantes, ocasionando um cenário de absoluta insegurança jurídica.

Diante deste cenário, o presente trabalho monográfico tem por escopo analisar doutrinariamente e jurisprudencialmente a responsabilidade civil do Estado diante da ocorrência deste trágico fato jurídico. Tal pesquisa se mostra importante haja vista a quantidade de pessoas que todos os anos são vítimas de balas perdidas em nosso país, quedando parte destas, sem qualquer reparação.

Ocorre que, por se tratar de um breve trabalho acadêmico não a como pensar em se esgotar o tema a ser tratado, pelo contrário, será levantado e analisado tão somente os principais pontos de discussão sobre o assunto na jurisprudência depois de feita uma análise geral sobre a matéria. Assim, o trabalho terá por enfoque analisar a responsabilidade do Estado pelo dano ocasionado a particulares vítimas de bala perdida, quando esta tenha se originado de um confronto entre polícias e marginais.

Para tanto, o tema será dividido em três capítulos. Preliminarmente, a pesquisa abordará o tema da responsabilidade civil do Estado de modo geral, expondo os principais conceitos dados ao instituto, bem como sua evolução histórica, teorias e seus elementos essenciais.

Em seguida, tendo em vista que o cerne do trabalho é dissertar a cerca da responsabilidade do Estado diante da atuação de agentes policiais, a pesquisa analisará o dever que o Estado tem de prestar adequadamente o serviço de segurança pública, para só depois adentrar no estudo do fenômeno “bala perdida” como fato jurídico danoso, buscando defini-lo como tal, conceituando-o, delimitando seus possíveis modos de ocorrência e o dever obrigacional do Estado de reparar o dano em seus diferentes casos.

Por fim, no último capítulo, será feita uma análise jurisprudencial sobre a matéria, com ênfase nas decisões proferidas pelo tribunal de justiça do Rio de Janeiro, haja vista a divergência existente entre suas decisões.

A controvérsia existente, como se verá, está associada à prova da autoria do disparo do projétil de arma de fogo no caso de confrontos entre policiais e marginais. Para alguns, o Estado só estaria obrigado a indenizar se comprovado que a “bala perdida” proveniente de um confronto tivesse sido disparada por agente policial, para outros, o particular deve ser indenizado independente de referida comprovação.

A fim de discutir essas e outras divergências em torno do tema, a pesquisa em tela busca, em face do ordenamento jurídico como um todo, compreender a teoria mais adequada à solução dos casos apresentados, buscando esclarecer, também, as divergências jurisprudenciais.

As fontes de pesquisa que irão dar o embasamento teórico necessário para fundamentar o presente trabalho e analisar os julgados existentes serão a lei, a doutrina, a jurisprudência, a fim de que a pesquisa alcance os seus objetivos de forma clara e fundamentada.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL

Antes de se adentrar a questão precípua deste trabalho, qual seja, a responsabilidade civil do Estado em decorrência de bala perdida, mister se faz expor brevemente o conceito, à evolução histórica, os fundamentos, funções e pressupostos da responsabilidade como instituto típico do direito privado para que se possa ter melhor compreensão sobre o assunto.

1.1 Generalidades

Grande é a importância do instituto da responsabilidade civil nos dias atuais que tem como fim buscar a restauração de um equilíbrio moral e patrimonial desfeito, com o fim mínimo de recompor o equilíbrio jurídico econômico anterior à ocorrência do dano.¹

Antes de se abordar a evolução história da responsabilidade civil, importante primeiramente buscar a conceituação do instituto. O termo responsabilidade deriva do verbo latino *respondere*, que significa responder, responsabilizar-se, torna-se responsável, ser obrigado a responder.

Inúmeros autores buscam em suas obras conceituar o instituto da responsabilidade civil, entre eles, Serpa Lopes define como:

“a obrigação de reparar um prejuízo, seja por decorrer de uma culpa ou de uma outra circunstância legal que a justifique, como a culpa presumida, ou por uma circunstância meramente objetiva”.²

Já nas palavras de Maria Helena Diniz a responsabilidade civil é “a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele

¹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 21.

² LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de direito civil**. v.5, 4 ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995, p.188.

responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda ou, ainda, de simples imposição legal.”³

Oportuna também é a conceituação trazida por Caio Mario da Silva que assim preceitua:

“Consiste na efetivação da reparabilidade abstrata em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como o princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano.”⁴

Tem-se, pois, que a responsabilidade civil pressupõe uma relação jurídica entre a pessoa que sofre o prejuízo e a que deve repará-lo, fazendo recolocar-se o prejudicado no status *quo ante*, buscando-se o equilíbrio econômico-jurídico atingido.⁵

Assim, o princípio que domina a responsabilidade civil na era contemporânea é o *restitutio in integrum*, pelo qual se deve indenizar ao lesado o tanto quanto for possível, na extensão ou proporção do dano sofrido, ou seja, deve se tentar repor aquele que foi prejudicado à situação anterior à lesão.

Ocorre que até se chegar ao patamar dos dias atuais, o instituto apresentou uma evolução pluridimensional à sua história, aos seus fundamentos, à sua extensão ou área de incidência e a sua profundidade ou densidade.⁶

Nos primórdios da civilização humana vigorava a reação coletiva do grupo contra o causador do dano pela a ofensa a um de seus componentes. Posteriormente, evoluiu-se para uma vingança individual caracterizada pela justiça feita com as próprias mãos sob a égide da lei de talião; quando se causava um ato lesivo a alguém, este reaveria o seu prejuízo fazendo justiça com as próprias mãos.⁷

³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 50.

⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 57.

⁵ LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de direito civil**. v.5, 4 ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995, p.192.

⁶ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 26.

⁷ GIORDANI, José Acir Lessa. **A Responsabilidade Civil Objetiva Genérica no Código Civil de 2002**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p.6.

Mais tarde, em meados de 449 a.c., a responsabilidade teve em sua evolução o surgimento da Lei das XII Tábuas, passa o Estado então a intervir apenas para declarar como e quando a vítima podia ter o direito de retaliação, prevendo expressamente na tábua VII a aplicação da pena de Talião àquele que causasse dano a outrem.⁸

Com a evolução da sociedade romana e o crescimento das figuras delituais, essa composição legal foi se mostrando insuficiente. Surge então a *Lex Aquilia de Damno* e com ela a estrutura jurídica da responsabilidade extracontratual, representando um marco na história da responsabilidade civil, onde multas fixas são substituídas por uma pena proporcional ao dano causado.⁹ Ainda, nas palavras de Sílvio Venosa:

“A *Lex Aquilia* é o divisor de águas da responsabilidade civil. Esse diploma, de uso restrito a princípio, atinge dimensão ampla na Justiniano, pelo qual se pune a culpa por danos injustamente provocados, independente de relação obrigacional preexistente. Funda-se aí a origem da responsabilidade extracontratual”.¹⁰

É, contudo, somente com o advento do Código Francês de 1804, que se teve uma melhor estruturação da ideia de culpa, separando definitivamente a responsabilidade civil da pena. É por meio desta codificação, fonte de inspiração das legislações modernas, que o instituto da responsabilidade civil subjetiva se expandiu para os Códigos Civis de vários países, dentre eles o Brasil.

Importante, agora, depois de feita esta breve apresentação do assunto, diferenciar a responsabilidade civil do Estado da responsabilidade civil contratual, restringindo o tema a ser tratada neste trabalho a responsabilidade extracontratual do Estado. Ao contrário do direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato ilícito, no direito administrativo ela pode decorrer de atos ou comportamentos que,

⁸ GIORDANI, José Acir Lessa. **A Responsabilidade Civil Objetiva Genérica no Código Civil de 2002**. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2004. p.6.

⁹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 27.

¹⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Responsabilidade Civil**. 10 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 32.

embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade.¹¹

Conforme leciona DI PIETRO, “a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”¹²

Em uma sociedade onde se tem uma constante atuação estatal na vida dos indivíduos por diversas áreas e setores, condutas antijurídicas são inevitáveis, tais como, excessos, descuidos ou até mesmo omissões, de maneira a resultar um dano direto ao patrimônio das pessoas. Assim, conclui-se que o próprio ordenamento jurídico cria normas, objetivando salvaguardar o patrimônio do lesado.¹³

Inúmeras são as teorias acerca da responsabilidade civil do Estado, não sendo possível constatar, em um mesmo direito, um regime jurídico uniforme que abranja todas as hipóteses. A regra inicialmente adotada foi a da irresponsabilidade, posteriormente adotou-se a ideia de responsabilidade vinculada a culpa (subjéitiva) e por último, evolui-se para a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Passamos a agora a fazer uma breve análise dessa evolução e das teorias já adotadas.

Inicialmente, prevaleceu a Teoria da Irresponsabilidade do Estado, na qual, quando o Estado fosse causador de danos, em razão de sua soberania, não seria responsabilizado, daí os princípios de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong*) e o de que aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei (*quod principi placuit habet legis vigorem*).¹⁴

Assim, se um funcionário da administração, no desempenho de sua função, causasse danos a um indivíduo, ele é que, pessoalmente, deveria reparar o dano e não o Estado.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 642.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 643.

¹³ NÓBREGA, Marcos. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 306.

¹⁴ FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 281.

Cretella Junior, sobre o tema, leciona em uma de suas obras que:

“Houve longo período na história da humanidade em que o Estado jamais pagou os danos que seus agentes causavam ao cidadão. Nem se cogitava, aliás, do tema, já que predominava a teoria do direito divino, pela qual o soberano estaria acima de quaisquer erros.”¹⁵

A ausência total de responsabilidade constituía uma verdadeira injustiça, e isso não poderia continuar a ocorrer, uma vez que o Estado possui o dever de tutelar o direito. Essa concepção foi aos poucos perdendo força, abrindo espaço para um novo modelo, a teoria civilista, baseada na responsabilidade subjetiva do Estado.

Assim, alteradas as diretrizes políticas como consequência da Revolução Francesa, surge a Teoria Civilista baseada na responsabilidade estatal advinda de culpa, inaugurando uma nova fase na compreensão da responsabilidade do Estado, cabendo a vítima o ônus probante da ação culposa ou dolosa por parte da agente público causador do dano.¹⁶

Importante ressaltar ainda que a referida teoria distinguia, na ação estatal, atos de gestão e de império, para assim reconhecer a responsabilidade estatal somente em alguns casos.

Os atos de império seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, dotado de prerrogativas; os atos de gestão seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços.¹⁷

¹⁵ CRETELLA, José Jr. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.74.

¹⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito civil: teoria geral**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011, p. 41.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 644.

Essa distinção teve como fim abrandar a teoria da irresponsabilidade do Estado perante terceiros, prevendo que seria o ente estatal responsável civilmente somente quando causasse prejuízo a terceiros em decorrência da prática de atos de gestão, excluindo a responsabilidade quanto atuasse com atos de império.

Ademais, como dito anteriormente, na teoria civilista prevalecia à necessidade de caracterização da culpa do funcionário público, no momento do cometimento do ato lesivo, para, assim, caracterizar a responsabilização do Estado. A imputação ao Estado ocorria quando a conduta culposa do agente estatal ocasionava dano a algum particular.

Nesse sentido, o Código Civil de 1916, dispunha em seu artigo 15:

“Art.15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”¹⁸

Assim, a teoria civilista ficou conhecida como a teoria da culpa, onde se passou a admitir a responsabilidade do Estado com fundamento na culpa do funcionário.

Surgiram, entretanto, críticas e oposições a essa teoria, quer pelo reconhecimento da impossibilidade de dividir-se a responsabilidade do Estado, quer pela própria dificuldade, senão impossibilidade, de enquadrarem-se como atos de gestão todos aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio público e na prestação de serviços.¹⁹

Sendo a terceira e última fase da evolução da responsabilidade civil do Estado, a Teoria Publicista da responsabilidade objetiva do Estado, tem como mola precursora o emblemático “Caso Blanco” ocorrido na França em 1873, onde se foi ajuizada uma ação civil de indenização pelo pai da menina Agnes Blanco, por ter sido esta atropelada por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo, quando transportava matéria prima de um local para outro. Naquela época, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser decidida por um tribunal

¹⁸BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916 (revogada pela Lei nº 10406, de 10.01.2002).

¹⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 645.

administrativo, por entender que o fundamento da ação decorria da apreciação da responsabilidade do mau funcionamento de um serviço público.²⁰

Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos mesmos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com o direito privado. Surge, então, a autonomia do Direito Administrativo e da própria responsabilidade administrativa aceitando-se o entendimento de que o funcionamento dos serviços públicos passa a ser regido por um regime jurídico diverso do que prevalece no Direito Privado saindo a responsabilidade estatal do ramo civilista para a seara do direito público.²¹

Assim, após toda essa evolução retratada com um amadurecimento das relações entre o Estado e o cidadão, chega-se à responsabilidade objetiva ao Brasil com a Constituição Brasileira de 1946, que previa em artigo 194, a responsabilidade objetiva do Estado sem fazer qualquer condicionamento à culpa:

“Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.”²²

Entendimento este que perdurou nas Constituições de 1967 e 1988. Assim, finalmente, surgiu e se firmou a teoria da responsabilidade objetiva em nosso ordenamento, a qual obriga o Estado a indenizar o dano independentemente de culpa.

Nesse sentido dispõe a Constituição Federal de 1988:

“Art. 37, § 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.²³

Sobre o assunto, Carlos Roberto Gonçalves explica em sua obra que “na responsabilidade objetiva não se exige, pois, comportamento culposo do funcionário.

²⁰ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 663.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 646.

²² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

²³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988.

Basta que haja o dano, causado por agente do serviço público agindo nessa qualidade, para que decorra o dever do Estado de indenizar”.²⁴

Diante dessa nova concepção de responsabilização estatal, novas teorias publicistas foram criadas a fim de complementar o estudo da responsabilidade extracontratual do Estado, dentre elas, a teoria da culpa administrativa como também a teoria do risco, desdobrada por alguns autores, em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.²⁵

A teoria da culpa administrativa representou o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva atualmente adotada pela maioria dos países ocidentais.²⁶

Pela teoria da culpa administrativa o Estado seria responsabilizado quando um dano fosse ocasionado pela ausência, atraso ou mau funcionamento do serviço público, sem que fosse necessário identificar o funcionário que o provocou (culpa anônima do serviço público). A ideia de culpa não mais se restringe ao conceito civilístico, mas se caracteriza por uma culpa específica, de conteúdo Publicista, a chamada culpa administrativa ou culpa do serviço.

Sobre o tema, expõe Sérgio Cavalieri que:

“A culpa anônima ou falta de serviço público, geradora de responsabilidade do Estado, não está necessariamente ligada à ideia de falta de algum agente determinado, sendo dispensável a prova de que funcionários nominalmente especificados tenham incorrido em culpa. Basta que fique constatado um mau agenciador geral, anônimo, impessoal, na defeituosa condução do serviço, à qual o dano possa ser imputado.”²⁷

Desse modo, segundo a teoria da culpa do serviço, também chamada de culpa administrativa, devia o Estado indenizar pelo mau funcionamento do serviço público prestado (*faute du service*), independentemente de se perquirir da culpa subjetiva do agente.

²⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v. 4, 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 132.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 646.

²⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p.724.

²⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª ed, São Paulo: Atlas, 2010, p. 238.

No que diz respeito à teoria do risco, esta compreende duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral, sendo que a primeira admite as causas excludentes da responsabilidade do Estado, como culpa exclusiva da vítima, de terceiros ou força maior, enquanto a segunda não.²⁸

A teoria do risco integral traduz o conceito de que o Estado sempre estaria obrigado a indenizar, desconsiderando qualquer fato excludente de sua culpa no evento danoso, razão pela qual chegou a ser difundida como verdadeira exacerbação da responsabilidade civil da administração.²⁹

Segundo esta teoria, basta à existência do evento danoso e o do nexo causal para que surja a obrigação da Administração em indenizar, ainda que transcorresse de culpa exclusiva do particular.

Embora tenha se consolidado por meio da doutrina e da própria jurisprudência a incoerência desta teoria com o ordenamento jurídico brasileiro, é interessante registrar que surgiram hipóteses em que se aplica a teoria do risco integral, tendo em vista que a responsabilidade do Estado incide independentemente da ocorrência das circunstâncias que normalmente seriam consideradas excludentes de responsabilidade. É o ocorre nos casos causados por acidentes nucleares e também na hipótese de danos decorrentes de atos terroristas.³⁰

É, no entanto, a teoria do risco administrativo a mais adotada entre os ordenamentos jurídicos modernos, pela qual o Estado o Estado se responsabiliza tendo em vista a probabilidade de danos causados a particulares em razão das inúmeras e variadas atividades da Administração.

Não mais se coloca a ideia de culpa ou dolo do agente. Também não importa a inexistência, o mau funcionamento ou o retardamento do serviço. Na teoria do

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 623.

²⁹ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p.725

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 646.

risco administrativo o que importa é a ideia de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço e o prejuízo (dano) sofrido pelo particular.³¹

Para essa teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a ideia de risco. A partir disso, o Estado somente poderá ser exonerado da responsabilidade imputada se provar a ocorrência da conduta exclusiva da vítima, fato de terceiro ou, ainda, caso fortuito ou força maior.³²

Nas palavras de Hely Lopes Meireles:

“A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano, só do ato lesivo e injusto causado a vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado”.³³

Assim, a responsabilidade objetiva reconhece a desigualdade jurídica existente entre o particular e o Estado, decorrente das prerrogativas de direito público a este inerente, prerrogativas estas que, por visarem a tutela do interesse da coletividade, sempre assegurarão a prevalência jurídica destes interesses ante os do particular.³⁴

1.2 O dano como pressuposto essencial da responsabilidade civil.

Apresentada as generalidades do instituto da responsabilidade civil, no que diz respeito ao seu histórico, evolução, conceito e teorias, importante se faz analisar seus elementos caracterizadores com maior ênfase no dano, a fim de que se possa tornar mais clara e compreensível às indagações posteriores que serão feitas nesta monografia.

³¹ NÓBREGA, Marcos. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 314.

³² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª ed, São Paulo: Atlas, 2010, p. 240.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 624.

³⁴ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p.725.

Bastante difícil é a caracterização dos pressupostos necessários à configuração da responsabilidade civil, ante a grande imprecisão doutrinária a respeito. A respeito de fazer apenas uma referência ao assunto, cumpre trazer o entendimento geral e majoritário sobre o tema, que diz serem quatro os pressupostos da responsabilidade civil: conduta (fato jurídico antecedente), dano, nexo de causalidade e culpa.³⁵

Com o mesmo entendimento, dispõe Inácio de Carvalho Neto em sua obra:

“Os pressupostos para se impor a alguém a obrigação de reparar um dano são, em regra, a ação ou omissão do agente, sua culpa, o dano experimentado pela vítima e a relação de causalidade entre aquela ação ou omissão e este dano.”³⁶

Vale ressaltar que como este trabalho tem como fim explorar a responsabilidade do Estado, deve-se desvincular o elemento culpa dentre os pressupostos necessários, uma vez que, como visto anteriormente, adota-se a teoria objetiva que não tem como fundamento avaliar em um primeiro momento a existência de culpa.

Primeiro pressuposto a se analisar, a conduta é o comportamento humano voluntário que se exterioriza por meio de uma ação ou omissão, qualificada juridicamente como um ato ilícito ou lícito. Maria Helena Diniz define conduta humana como sendo "o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado".³⁷

Melhor é a posição de Silvio Neves Baptista que considera o fato jurídico antecedente, este mais abrangente que a conduta, como primeiro pressuposto da responsabilidade. O autor define fato jurídico antecedente como “a ação ou omissão do agente, lícita ou ilícita, a atividade de risco, ou excepcionalmente, o caso fortuito e a

³⁵ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.53.

³⁶ CARVALHO NETO, Inácio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p 59.

³⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p.54.

força maior, constituem os fatos antecedentes geradores do dano. Para que haja o dever de reparação, é preciso que fato lesivo produza o fato danoso.”³⁸

No que diz respeito ao nexo causal, nexo etiológico ou relação de causalidade, este é o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que se pode imputar alguém como causador do dano. Se a vítima, que experimentou o dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida. O problema é que nem sempre é fácil, no caso concreto, estabelecer a relação de causa e efeito.³⁹

Conforme leciona Venosa:

“Na identificação do nexo causal, há duas questões a serem analisadas. Primeiramente, existe a dificuldade em sua prova; a seguir, apresenta-se a problemática da identificação do fato que constitui a verdadeira causa do dano, principalmente quando este decorre de causas múltiplas.”⁴⁰

Assim, a fim de se evitar a impunidade do causador do dano, há de se considerar a causa predominante que ocasionou o prejuízo, pois nem sempre há condições de estabelecer a conduta como causa absolutamente direta do dano.

Inúmeras são as teorias existentes que procuram explicar e delimitar o nexo causal como fato gerador da responsabilidade civil. Sendo no Brasil são consideradas três as de maiores relevância: a teoria da equivalência dos antecedentes causais, a teoria da causalidade adequada e a teoria do dano direto e imediato.

Pela teoria da equivalência dos antecedentes causais, se várias condições concorrem para o mesmo resultado, todas tem o mesmo valor, a mesma relevância, todas se equivalem. Não se indaga se uma delas foi mais ou menos eficaz, mais ou menos adequada. Causa é a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido, sem distinção da maior ou menor relevância que teve. Critica-se essa teoria pelo fato de conduzir a uma exasperação da causalidade e a uma regressão infinita do nexo causal.⁴¹

³⁸ BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano: de acordo com o novo código civil brasileiro** – São Paulo: Atlas, 2003, p. 59.

³⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Responsabilidade Civil**. v.4, 10 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 45.

⁴⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Responsabilidade Civil**. v.4, 10 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 46.

⁴¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª ed, São Paulo: Atlas, 2010, p. 48.

Já a teoria da causalidade adequada preceitua que a causa é o antecedente não só necessário, mas também adequado à produção do resultado. Logo, se várias condições concorreram para determinado resultado, nem todas serão causas, mas somente aquela que for a mais adequada. Trata-se da teoria adotada no ordenamento jurídico brasileiro.⁴²

Por último, a teoria do dano direto e imediato defende que o dever de reparar surge quando o evento danoso é efeito direto e necessário de uma causa.

A| maioria da doutrina sustenta que a teoria da causalidade adequada prevalece no âmbito civil. Por esta, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes, mas somente aquela que foi a mais apropriada a produzir o resultado.

Sobre o assunto, Cavalieri faz importante ressalva observando que:

“O problema da causalidade não encontra respostas numa fórmula simples e unitária, deve-se avaliar caso a caso, uma vez que o uso desta ou aquela teoria fornece apenas um rumo a seguir, posto que a solução do caso concreto exige sempre do julgador, alta dose de bom senso prático e da justa relação das coisas, em suma é imprescindível um juízo de adequação a ser realizado com base na lógica do razoável.”⁴³

Importante ressaltar ainda que o caso fortuito e a força maior são excludentes do nexo causal, porque o cerceiam ou interrompem. Na verdade, no caso fortuito e na força maior inexistente relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o resultado danoso.⁴⁴

Em que pese à existência de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais conflitantes acerca da responsabilidade civil estatal e seus elementos, não há dúvidas quanto à exigência da caracterização do dano para fazer surgir a obrigatoriedade de reparação, ou seja, a responsabilização.

⁴² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9ª ed, São Paulo: Atlas, 2010, p. 49.

⁴³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 50.

⁴⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Responsabilidade Civil**. v.4, 10 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 55.

Não há que se falar em pretensão indenizatória se não se verifica a ocorrência de prejuízo, “portanto, para que a responsabilidade estatal seja invocada, numa pretensão indenizatória, há que existir o dano.”⁴⁵

Nas palavras de Sérgio Cavalieri Filho, o dano pode ser conceituado como:

“a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se tratar de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc.”⁴⁶

Para o autor, o dano é, sem dúvida, o grande vilão da responsabilidade civil. Não haveria que se falar em indenização, nem em ressarcimento, se não houvesse o dano. Pode haver responsabilidade sem culpa, mas não pode haver responsabilidade sem dano. Na responsabilidade objetiva, qualquer que seja a modalidade de risco que lhe sirva de fundamento – risco profissional, risco proveito, risco criado etc –, o dano constitui o seu elemento preponderante. Tanto é assim que, sem dano, não haverá o que reparar, ainda que a conduta tenha sido culposa ou até dolosa.⁴⁷

Indenização sem dano importaria enriquecimento ilícito, enriquecimento sem causa para quem a recebesse e pena para quem a pagasse, uma vez que o objetivo da indenização é reparar o prejuízo sofrido pela vítima, reintegrá-la ao estado em que se encontrava antes da prática do ato ilícito. E, se a vítima não sofreu nenhum prejuízo não haverá o que ressarcir. Daí a afirmação, comum praticamente a todos os autores, de que o dano é não somente o fato constitutivo, mas, também, determinante do dever de indenizar.⁴⁸

Assim, não há responsabilidade sem prejuízo. O prejuízo ocasionado é o dano. Em nenhum caso, a responsabilidade das pessoas físicas ou jurídicas pode prescindir do evento danoso. A ilegitimidade ou irregularidade da ação, sem dano algum

⁴⁵ FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 285.

⁴⁶ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 73.

⁴⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 73.

⁴⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 75.

a terceiros, não é suficiente para empenhar a responsabilidade, mas, tão somente, quando for o caso, a invalidade do ato.⁴⁹

Por fim, o dano é o fato jurídico gerador da responsabilidade civil, por meio do qual o ordenamento outorga ao ofendido o direito de exigir a reparação, e ao ofensor o dever de repará-lo.

1.3 A Responsabilidade Civil do Estado pela atuação de seus agentes públicos.

Reza o artigo 37, §6º da Constituição de 1988 que:

“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.⁵⁰

Diante de tal regra, a de se inferir que, como já visto, a responsabilidade civil extracontratual do Estado é do tipo objetiva, sem a necessidade de se avaliar dolo ou culpa na conduta, devendo o Estado indenizar o terceiro prejudicado em decorrência da prestação do serviço público.

Tendo este trabalho como tema a responsabilidade civil do Estado em decorrência de bala perdida, principalmente quando o fato danoso decorra de confrontos entre policiais e bandidos, nada mais coerente do que falar um pouco da responsabilização do Estado pela atuação de seus agentes públicos no exercício da função pública.

Primeiramente, é de grande valia tratar sobre a relação entre o Estado e os agentes por meio dos quais atua. Sendo o Estado uma pessoa jurídica, não pode ter vontade nem ação própria, logo se manifestará por meio de pessoas naturais, que ajam na condição de seus agentes, desde que revestidos nessa qualidade. Esses agentes públicos tomam decisões ou realizam atividades em nome do Estado, pois foram investidos em funções públicas.

⁴⁹ CRETELLA, José Jr. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.18.

⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988.

Assim, quando um agente público pratica um ato, a legitimidade e a responsabilidade pelas consequências de tais atos devem ser atribuídas ao Estado, o qual responde pela atuação dos seus agentes. Isto ocorre em função da aceção da Teoria do Órgão pela doutrina e jurisprudência pátria.⁵¹

Pela Teoria Organicista presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes que atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado. Fala-se em imputação da atuação do agente, pessoa natural, à pessoa jurídica.⁵²

Importante registrar que a expressão “agente público” tem sido utilizada de forma ampla e genérica, por englobar todos que participam ainda que temporariamente das atividades do Estado, ligados a este por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública.

Da mesma maneira entende a professora Di Pietro que conceitua agente público como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.”⁵³

Assim, voltando a responsabilidade do Estado, verificado um dano decorrente da atividade de um agente público, quando estiver este no exercício da função, mister será a obrigação de reparação por parte do Estado, eis que o dano decorreu da sua atividade. Nada mais correto e justo.

Esse dever do Estado de indenizar é decorrente da obrigação que tem este em prestar o serviço público com absoluta segurança, de modo a não causar dano a ninguém. Assim, quando no exercício da função pública devem os agentes estatais atuar nos limites da lei, com presteza e eficiência de modo alcançar sempre o interesse público, uma vez que toda atividade administrativa deve ser pautada nos princípios sensíveis previstos no artigo 37, caput da Carta Magna.

⁵¹ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p.117.

⁵² ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p.118.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 526.

Entende-se por eficiente o serviço público prestado com o melhor desempenho possível a fim de se obter os melhores resultados. Os agentes estatais estão vinculados, portanto, a um dever de incolumidade, cuja violação imputa ao Estado o dever de indenizar.⁵⁴

José Cretella Junior explica que:

“O mau funcionamento da máquina estatal, com reflexos sensíveis no funcionamento do serviço público, por atos ou omissões do agente público, tem, como consequência frequente uma série de danos causados aos administrados.”⁵⁵

Para o autor, “é o risco, aderente a função, que permite antever o prejuízo em quadro previsível, porque constante e delineado, empenhando a responsabilidade do Estado, consubstanciada na obrigação de indenizar, obrigação tanto mais patente quanto fica bem caracterizada a falta de cautelas que, presentes, teriam afastado as condições precípuas ao evento.”⁵⁶

É certo que algumas profissões estão mais propensas a ocasionarem danos a particulares quando realizadas com excesso ou com falhas do que outras, como por exemplo, as forças policiais que utilizam de engenhos bélicos para cumprirem seu papel importante na preservação e manutenção da segurança coletiva têm muito mais chances de provocarem danos a terceiros por ineficiência do serviço do que outros agentes públicos.

Outro ponto a se considerar é a divergência existente a respeito da incidência ou não da responsabilidade civil do Estado por atos lícitos e omissivos de seus agentes.

Nenhuma referência é feita sobre o assunto em nossa Constituição, no entanto, nossa jurisprudência e doutrina majoritária entendem que tais atos são passíveis de reparação, porque embora lícitos, podem causar ônus a determinada pessoa, devendo

⁵⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 241.

⁵⁵ CRETELLA, José Jr. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 27.

⁵⁶ Cretella Junior

assim ser reparado; e, se omissivos, da mesma forma podem causar prejuízos a terceiros, quando da inobservância de um dever de agir.

Em suma, para ensejar a responsabilização, basta que a pessoa que sofreu o dano demonstre existir nexo causal entre a falta ou deficiência na prestação do serviço e o dano por ela sofrido. Nestes casos, o ônus da prova de todos esses elementos é da pessoa que sofreu o dano.⁵⁷

Importante ressaltar ainda, se o ente estatal vier a ser condenado a ressarcir dano causado à terceiro por ato de funcionário, que agiu com culpa ou dolo, poderá ajuizar ação regressiva contra este.

Assim, “a sociedade que almeja o fim da impunidade, dos cotidianos crimes praticados, deve, ao final da empreitada estatal, indenizar aqueles que sofreram os danos decorrentes da atuação dos seus agentes, sob pena, inclusive, de enriquecimento moral ilícito, que não é pactuado pelos valores imanente de uma sociedade que se afirma justa e solidária por expressa disposição constitucional.”⁵⁸

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 665.

⁵⁸ CASTELLIANO, Thiago. **Responsabilidade civil do Estado e bala perdida**. Disponível em: <http://direitoestudo.blogspot.com.br/2008/04/responsabilidade-civil-do-estado-e-bala.html>. Acesso em: 05. jul. 2012.

2 O FENÔMENO “BALA PERDIDA”

A responsabilidade civil do Estado em decorrência de bala perdida é instituto pouco explorado pela doutrina e de grande relevância para nós, operadores do direito, haja vista a quantidade de ações indenizatórias ajuizadas em nossos tribunais por vítimas deste infortúnio. O tema é de tamanha polêmica e constância que até virou até mesmo letra de música:

“ Bom dia, mulher
 Me beija, me abraça, me passa o café
 E me deseja ‘Boa sorte’
 Que seja o que Deus quiser
 Porque eu tô indo pro trabalho com medo da morte
 Nessas horas eu queria ter um carro-forte
 Pra poder sair de casa de cabeça erguida
 E não ser encontrado por uma bala perdida
 Querida, eu sei que você me ama
 Mas agora não reclama, eu tenho que ir
 Não se esqueça de botar as crianças debaixo da cama na hora de dormir
 Fica longe da janela e não abre essa porta, não importa o motivo
 Por favor, meu amor, eu não quero encontrar você morta se eu voltar pra casa vivo
 Mas se eu não voltar não precisa chorar
 Porque levar uma bala perdida hoje em dia é normal
 Bem mais comum do que morte natural
 Nem dá mais capa de jornal
 Tchau! Se eu demorar, não precisa me esperar pra jantar
 E pode começar a rezar
 Pra variar estamos em guerra
 Pra variar...
 Quem tá na chuva é pra se molhar
 Quem brinca com fogo pode se queimar
 Mas eu num quero ser mais um nas estatísticas
 Num quero que meu corpo vire atração turística
 Ensanguentado, vítima de um crime sem culpado, encaminhado prum exame de balística
 Todo dia morrem dois ou três
 Eu só quero saber quando vai ser a minha vez
 Onde será?
 No circo, na praia, no supermercado, na mesa do bar?
 Ou na fila do banco?
 No trem da central?
 No ponto de ônibus?
 Parado no sinal?
 Ou assistindo TV, na segurança do lar?
 Onde será que uma bala perdida vai me achar?
 Se eu pudesse escolher eu morreria dormindo sem sentir muita dor
 Eu sei que eu ainda sou muito novo pra morrer mas outro dia esse desejo quase se realizou:
 Uma bala de fuzil se perdeu num tiroteio e veio parar no meio do meu travesseiro
 Só não me acertou em cheio porque eu tava com prisão de ventre, no banheiro

Atualmente eu já me deito esperando o pior
 E pra facilitar eu já durmo de paletó
 Meu caixão também tá pronto atrás da porta, enrolado com a bandeira do Brasil
 E quando eu sonho com o futuro eu acordo inseguro
 Escutando mais um tiro de fuzil
 Pra variar estamos em guerra
 Pra variar...
 Eu sou uma bala perdida, uma bala desgraçada
 Inofensiva, feito uma criança abandonada
 Eu estou sendo injustiçada
 Não sou culpada
 Se eu tô aqui é porque eu fui disparada
 Eu não queria entrar na arma mas o dedo foi mais forte
 O dedo me pôs na arma, puxou o gatilho, então porque que eu sou responsabilizada pela morte?
 Eu gostaria de ser uma bala de mel
 Feita com amor, embrulhada num papel

Mas vocês me fizeram pra acabar com a vida
 Desde que eu nasci eu sou uma bala perdida
 Eu sempre fui perdida, por natureza
 Até num suicídio ou em legítima defesa
 A maioria ainda nem percebeu:
 Vocês tão muito mais perdidos do que eu.
 Pra variar estamos em guerra
 Pra variar..."

Música: Bala Perdida
 Gabriel Pensador

2.1 O dever do Estado de promover com eficiência o serviço de segurança pública.

O dever do Estado de promover à segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases de tribos, cidades, impérios, reinos e sociedade como no Estado moderno, pelo fornecimento de proteção ao povo para a garantia da paz e tranquilidade da convivência social.⁵⁹

O referido dever enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito de personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no

⁵⁹ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 78.

respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública.⁶⁰

Na sua dimensão atual, o direito à segurança pública tem previsão expressa na Constituição Federal do Brasil (preâmbulo, arts. 5º, 6º e 144) e decorre do Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da república, com garantia do recebimento dos serviços respectivos. Assim, a segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.⁶¹

A norma constitucional estabelece uma função do Estado, rotulada como “dever do Estado”, cuja conduta exigida é a preservação da ordem pública e incolumidade da pessoa e do patrimônio, sujeita a sanção correspondente por omissão, negligência ou deficiência do serviço respectivo, de ordem política, penal, civil e administrativa.⁶²

Com o objetivo de cumprir com seu dever constitucional, proporcionando segurança e tranquilidade à população, o poder público luta contra a insegurança, em termos objetivos, com a preparação das corporações para o desempenho das funções inerentes à polícia.

Desse modo, o Estado é o agente principal e responsável pelo serviço de segurança pública, utilizando-se dos órgãos policiais para o desempenho de sua incumbência funcional.

Ocorre que, o fornecimento de um serviço tão importante como a segurança pública em nível inadequado, sofrível como o atual, indica que o Estado não está cumprindo com a sua obrigação constitucional, em uma das mais importantes áreas estatais, o que determina uma mudança de comportamento do Estado, modificação

⁶⁰ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 78

⁶¹ DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 37.

⁶² SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 82.

estrutural e medidas adequadas para a melhoria do serviço sob pena de continuar a responder por sua ineficiência.

O padrão de eficiência do serviço de segurança pública decorre do princípio geral da administração (art.37, caput, CF) e do princípio específico da eficiência da segurança pública (art. 144, §7º, CF), sendo resultado lógico do dever primário do Estado, da atuação dos órgãos policiais e do exercício da função de segurança pública, cuja atividade é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.⁶³

Maria Sylvia Zanella Di Pietro visualiza o princípio da eficiência pelos aspectos de atuação do servidor público e organização da Administração Pública. “Na atuação do agente público, refere-se ao melhor desempenho possível de suas atribuições, para almejar os melhores resultados. Em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública salienta a finalidade de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”⁶⁴

A realidade social, entretanto, nos mostra que nem sempre a administração atua pautada no referido princípio, pelo contrário, é muito comum de se observar uma atuação inadequada da administração pública, a sua ineficiência em vários segmentos, principalmente no que diz respeito na prestação do serviço de segurança pública. Mas a quem deve se imputar dada ineficiência?

Como já visto no capítulo anterior, o Estado cumpre com suas obrigações por meio de seus agentes públicos, e no caso do serviço de segurança pública, este é prestado por meio de agentes policiais que compõem alguma das carreiras de polícias, dentre elas, a polícia federal, polícia civil, polícia militar, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal.

A polícia, então, é a instituição estatal destinada à manutenção da ordem e dos bons costumes, encarregada de preservar a tranquilidade dos cidadãos e do

⁶³ SANTIN, Valtér Foletto. **Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 83.

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 83.

patrimônio, dentro da noção de prestação de serviços de segurança pública, incumbida da prevenção, repressão e investigação das infrações penais.⁶⁵

As forças policiais têm importante função na preservação e manutenção do Estado democrático de Direito, pois, sem elas, a convivência harmoniosa e pacífica não existira numa sociedade civilizada, que hodiernamente está cheia de conflitos e de interesses difusos.⁶⁶

Ocorre que, como já visto, em decorrência da adoção da teoria do Órgão, quando o agente estatal age, esse o faz em nome do Estado, como se o Estado ali estivesse presente realizando o ato. Dessa forma, não há que se falar em responsabilidade do agente policial que age com ineficiência, salvo no caso de se comprovar culpa, mas deve se imputar o fato ao Estado que, de fato, é o responsável pela prestação do serviço.

Assim, nem sempre o Estado age com a eficiência que se espera dele. Seus agentes, mal preparados, falham na prestação do serviço e acabam por acarretar dano a particulares. É este descumprimento do dever de prestar o serviço de segurança pública com cautela, de forma organizada e efetiva que acaba por responsabilizar o Estado pela ação ou omissão de seus agentes que ocasionem prejuízos a particulares.

Ademais, nos casos de bala perdida, parece evidente tratar-se de dano que poderia ter sido evitado caso o Estado tivesse, de forma eficiente, promovido a segurança pública, dever que lhe é atribuído pela Constituição da República tendo em vista que uma das concausas para a concretização do evento danoso é a omissão do Estado em prestar adequadamente o serviço de segurança pública que lhe é devido.⁶⁷

2.2 Bala perdida como fato jurídico danoso.

⁶⁵ DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 289.

⁶⁶ GRECO, Rogério. **Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. Niterói: Impetus, 2009, p.13.

⁶⁷ FRANCO, Felipe Godoy. **Responsabilidade civil do Estado e bala perdida**. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/wiki/Responsabilidade_Civil_do_Estado_por_bala_perdida Acesso em: 05. maio. 2012.

Fato é todo acontecimento. Há alguns fatos que não repercutem no mundo do Direito; não criam relações jurídicas, como um trovão, um cometa que passa, o voo de um passarinho etc. Desses fatos não cuidaremos. Trataremos, sim, dos fatos que interessam ao Direito por criarem, modificarem ou extinguirem relações ou situações jurídicas. A estes fatos chamaremos *fatos jurídicos*.⁶⁸

Pontes de Miranda, ao conceituar fato jurídico, deixa claro que somente poderão ser considerados fatos “jurídicos” aqueles que, de uma forma ou de outra, tiverem influência do campo do direito, quando sobre ele incidir alguma regra jurídica. A respeito do conceito de fato jurídico disserta o autor:

“Fato jurídico é, pois, o fato ou complexo de fatos sobre o qual incidiu a regra jurídica; portanto, o fato de que dimanar, agora, ou mais tarde, talvez condicionalmente, ou talvez não dimanar, eficácia jurídica. Não importa se é singular, ou complexo, desde que, conceptualmente, tenha unidade. A oferta é fato jurídico: produz efeitos jurídicos. A aceitação também os produz, porque é fato jurídico. O contrato que delas surge é fato jurídico, com suporte de dois fatos jurídicos: a regra jurídica incide sobre dois suportes fáticos, em correlação, dando ensejo, assim, à bilateralidade.”⁶⁹

Sem entrar em maiores discussões acadêmicas, que, de resto, não cabem no presente trabalho, faremos uma breve análise sobre a classificação dos fatos jurídicos a fim de que possamos atingir o cerne da questão, qual seja, o fenômeno bala perdida como fato jurídico danoso.

A aptidão de um fato para gerar efeitos jurídicos é decorrência da previsão normativa, ou seja, o fato será jurídico se previsto em norma. Este fato pode ser classificado em natural ou humano. Os fatos jurídicos naturais são divididos em ordinários e extraordinários. Os fatos jurídicos humanos, também denominados atos jurídicos, são tradicionalmente divididos pela doutrina em lícitos e ilícitos.

Consideram-se fatos jurídicos naturais ou fatos jurídicos em sentido estrito, aqueles acontecimentos alheios à vontade humana e determinantes de efeitos no

⁶⁸ FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 200.

⁶⁹ MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado: parte geral**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000, p. 130

âmbito jurídico. Esses eventos naturais se apresentam ora como ordinários, ora como extraordinários.⁷⁰

Ordinários são os acontecimentos de ocorrência costumeira, cotidiana, esperada, como a morte, o nascimento, o decurso do tempo. Já extraordinários são eventos caracterizados pela excepcionalidade, pela imprevisibilidade, como no claro e evidente exemplo do caso fortuito e da força maior.⁷¹

De natureza diversa, os atos jurídicos em sentido amplo ou os fatos jurídicos humanos constituem-se de ações humanas que criam, modificam, transferem ou extinguem direito e dividem-se em atos jurídicos lícitos e ilícitos.⁷²

Atos jurídicos lícitos são aqueles aos quais a lei defere os efeitos desejados pelo agente. Praticados em conformidade com o ordenamento jurídico, produzem efeitos jurídicos voluntários, queridos pelo agente.⁷³ O ato ilícito consiste no comportamento humano voluntário, contrário ao direito, e gerador de prejuízo de ordem material ou moral. Tratando deste assunto, Venosa leciona da seguinte forma:

“Se o agente dos negócios e atos jurídicos, por ação ou omissão, pratica ato contra o direito, com ou sem intenção manifesta de prejudicar, mas ocasiona prejuízo, dano a outrem, estamos no campo dos atos ilícitos. O ato ilícito pode constituir-se de ato único, ou de série de atos, ou de conduta ilícita.”⁷⁴

Quem pratica ato ilícito infringe o dever legal de não lesar a outrem. Esse dever está previsto no artigo 186 do Código Civil, o qual prescreve: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”⁷⁵

De acordo com o artigo 187 do Código Civil, também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁷⁰ FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 201.

⁷¹ FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito Civil: teoria geral** – 9 ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 571

⁷² FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 201.

⁷³ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 274

⁷⁴ VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 7. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007, v. 1. p. 501

⁷⁵ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Legislação Federal

Como consequência, o autor do dano fica obrigado a repará-lo, conforme se extrai do caput do artigo 927 do referido diploma, *in verbis*: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”⁷⁶

Assim, os requisitos caracterizadores do ato ilícito são: fato lesivo voluntário, ou imputável, causado pelo agente por ação ou omissão voluntária, a ocorrência de um dano e o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

É esse fato jurídico humano antecedente (ato lícito ou ilícito) que irá ocasionar o dano a ser reparado. Quando um fato lesivo passa a integrar o suporte fático hipotético da norma, qualifica-se como fenômeno jurídico, com a denominação de fato jurídico danoso.⁷⁷

Assim, para que o dano venha a ser sancionado pelo ordenamento jurídico, vale dizer, autorize aquele que o sofreu a exigir do responsável uma indenização, indispensável se faz a presença de dois elementos: um de fato e outro de direito. O primeiro se manifesta no prejuízo e o segundo, na lesão jurídica.⁷⁸

Diante disso, pode se caracterizar a questão da bala perdida como um fato jurídico danoso uma vez que presente se faz os elementos referidos quando da ocorrência do fenômeno. O prejuízo do fato decorre da lesão ocasionada pela bala no corpo da vítima, esta que muitas vezes acaba por ceifar com a sua vida, enquanto que a lesão jurídica é evidente por ofender o direito fundamental à integridade física, a saúde e a vida.

⁷⁶ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Legislação Federal

⁷⁷ BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano: de acordo com o novo código civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 47.

⁷⁸ BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano: de acordo com o novo código civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 47.

2.3 Bala perdida e a responsabilidade civil do Estado.

Feita tais considerações, há de se relacionar agora o fenômeno bala perdida como um triste fato jurídico cada vez mais comum nas grandes cidades, a ponto de torná-la um verdadeiro instituto. Só para se ter uma ideia da constância da ocorrência do fenômeno em nossas cidades, somente no Estado do Rio de Janeiro, no primeiro semestre deste ano, 61 pessoas foram vítimas de bala perdida, sendo que duas vieram a óbito em decorrência das lesões.

Agora, o que vem a ser bala perdida? Em que pese não se exista conceitos jurídicos sobre o que de fato venha a ser uma “bala perdida”, o senso comum tentou por inúmeras buscar conceituar tal fato. O web site denominado “dicionário informal” definiu bala perdida como:

“Projétil ejetado de arma de fogo que atingiu uma pessoa civil (morador) durante um confronto do poder executivo (polícia) com pessoas infratores (traficantes, bandidos).”⁷⁹

A WIKIPÉDIA (enciclopédia livre de pesquisa online) também deu sua contribuição sobre a matéria dispondo que “a expressão bala perdida faz referência a uma ocorrência típica das grandes cidades na qual uma pessoa ou animal é atingido por um disparo de arma de fogo cuja origem é desconhecida”⁸⁰

Já o instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RIO), em recente relatório temático divulgado, também fez importante conceituação sobre o fenômeno assim dispondo:

“(...) fica assim entendido como ‘vítima de bala perdida’, a pessoa que não tinha nenhuma participação ou influência sobre o evento no qual houve o

⁷⁹ DICIONÁRIO INFORMAL: bala perdida. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/bala%20perdida/> Acesso em: 20 jun. 2012

⁸⁰ BALA PERDIDA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2012. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Bala_perdida&oldid=29789072>. Acesso em: 24 jun. 2012.

disparo de arma de fogo, sendo, no entanto, atingida por projétil e podendo vir a falecer ou não.”⁸¹

Além disso, fez importante ressalva ao mencionar que “a categoria bala perdida empregada no Relatório, é produzida pelo senso comum, não constituindo conceito jurídico e nem sociológico”.⁸²

Data máxima vênua aos conceitos gerados, não coaduno com dadas definições. O primeiro conceito restringe por demais o instituto, uma vez que não se tem bala perdida somente diante de um confronto entre polícias e bandidos, conforme se verá mais adiante. O segundo, dado pela WIKIPÉDIA, falha ao dispor que para se caracterizar o fenômeno “bala perdida” o disparo da arma de fogo deve ser de origem desconhecida. E por fim, o terceiro definiu o que seria uma “vítima de bala perdida” e não uma “bala perdida” propriamente dita.

Feitas tais indagações e dando proveito às definições acima, trago minha a minha própria definição sobre o fenômeno: trata-se de projétil de arma de fogo que atinge terceiro estranho ao fato que ocasionou o disparo.

Diante de tal conceito, importante observar que várias são as situações que o fenômeno bala perdida pode ocasionar danos, tendo cada qual sua peculiaridade. Assim, uma bala perdida pode ser originada de um confronto entre marginais, de um cidadão que de um tiro para cima em uma comemoração festiva, de uma ação imprevisível e inesperada por parte de marginais em face de particulares, como por exemplo um assalto, entre outras hipóteses.

Em todos os casos acima citados, não se observa qualquer intervenção estatal, assim, não há como atribuir ao Estado qualquer responsabilidade aos danos ocasionados aos particulares, uma vez que aquele não é responsável por todo e qualquer dano ocasionado ao cidadão. Em se tratando de ato omissivo, este só responde quando comprovada a sua culpa.

⁸¹ Instituto de Segurança Pública. *Relatório temático Bala Perdida*. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=232>. Acesso em 26 de Abril de 2012

⁸² Instituto de Segurança Pública. *Relatório temático Bala Perdida*. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=232>. Acesso em 26 de Abril de 2012

Referidas situações, não importam ao presente trabalho, tendo este interesse em analisar mais profundamente tão somente os casos em que se tenha comprovado uma atividade da administração por meio de seus agentes policiais. Apesar disso, abaixo, serão feitas singelas considerações sobre o assunto.

Desse modo, várias são as possíveis maneiras de se caracterizar os danos ocasionados por balas perdidas: a) quando o dano resulta de ação genérica do Estado, como em troca de tiro com marginais, na qual um projétil de sua arma de fogo atinge um terceiro; b) quando o dano resulta de um confronto entre policiais e marginais, sem que se saiba, com precisão, de onde partiu o disparo; c) quando o dano resulta de ação de marginais, em caso fortuito e imprevisível, como nos "assaltos" nas vias públicas, com a omissão genérica do Estado, e; d) quando o dano resulta de confronto unicamente entre marginais, como por exemplo, disputa entre gangues rivais.⁸³

No que diz respeito à hipótese prevista no item "a", não existem grandes divergências sobre o assunto, se o projétil de arma de fogo que atinge terceiro estranho a um conflito foi disparado por um agente policial no exercício da função pública não existem dúvidas de que o Estado é responsável pelo dano e deve indenizar a vítima.

Imagine, por exemplo, a hipótese na qual um policial em perseguição a um marginal em via pública efetua disparos de arma de fogo na direção deste a fim de alvejá-lo e acabe por acertar um cidadão que por ali passava. Está evidente, neste caso, que o Estado deve indenizar, afinal, presentes estão todos os pressupostos da responsabilidade: ação do policial (conduta), dano (lesões na vítima), nexo de causalidade.

Dessa forma, a ação do agente policial, mesmo que considerada lícita para alguns, haja vista ter sido praticada em exercício regular de direito ou estrito cumprimento do dever legal, se causou de forma direta ou concorrente o resultado danoso injusto a um inocente, está configurado o nexo de causalidade, impondo-se,

⁸³ OLIVEIRA, Ana Patrícia da Cunha. Responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública. O fenômeno "bala perdida". **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2721, 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18024>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

portanto, a responsabilidade objetiva do Estado para indenizar os danos (materiais e morais) sofridos pela vítima que não deu causa ao fato.⁸⁴

Já, quanto aos itens “c” e “d” também não parece existir controvérsia nas decisões proferidas por nossos tribunais, só que estas em sentido contrário, no sentido de que o Estado não deve indenizar pela ausência de nexo causal existente. Pensar de maneira diversa considerar-se-ia o Estado como segurador universal da coletividade, contrariando o que determina nossa Constituição Federal.

Para compreensão da situação, pode se mencionar o caso do cidadão que está dormindo em sua residência e é alvejado por uma bala cuja proveniência é desconhecida, não se tem a menor ideia da onde tenha vindo. Neste caso, não há como responsabilizar o Estado pelo evento danoso tendo em vista se tratar de caso fortuito, que é um dos casos de exclusão da responsabilidade do Estado.

Sobre o assunto, o Desembargador Francisco Bianco se manifestou bem em um de seus julgados ao dizer que:

“O dever imposto ao Estado pelo art. 144 da CF não é absoluto, pois está condicionado à observância das normas programáticas necessárias à implantação de um complexo sistema de segurança pública.(...) Não se pode exigir que o Estado esteja onipresente em todas as situações que possam colocar em risco a incolumidade do cidadão comum, pois a segurança pública não corresponde a uma atividade estatal específica para cada indivíduo, constituindo, ao contrário, serviço prestado a toda a coletividade”⁸⁵

A posição adotada pelo douto Desembargador é majoritária na jurisprudência e me parece ser de fato a mais sensata. Como visto anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro adota como regra geral a teoria do risco administrativo para responsabilizar o Estado por suas ações. Assim, o Estado só pode ser responsabilizado pelo risco que ele próprio gerou com sua atividade ou quando se omitiu especificadamente em um fato (omissão específica), em outras palavras, quando o dano tiver por causa a atividade administrativa.

⁸⁴ WIRTI, Joana. Responsabilidade civil do Estado em relação às vítimas de balas perdidas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2585, 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17074>>. Acesso em: 26 ago. 2012

⁸⁵ TJSP, Apelação Cível 9152949412009826 -SP- 9152949-41.2009.8.26.0000, Relator: Francisco Bianco, Data de Julgamento: 19/12/2011, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/01/2012

Por fim, no que diz respeito a hipótese fática descrita no item “b”, esta será mais bem esmiuçada no capítulo seguinte por ser esta o ponto central deste trabalho e a hipótese que mais tem gerado controvérsia no âmbito de nossos tribunais.

CAPÍTULO 03 - ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Feita as considerações doutrinárias sobre a matéria, é de grande valia trazer o entendimento que nossos tribunais tem tido sobre o assunto. Cumpre asseverar que, conforme explicado no final do capítulo anterior, a análise jurisprudencial se limitará a hipótese de ocorrência de bala perdida na qual o disparo do projétil foi ocasionado por confronto entre policias e bandidos sem que saiba quem efetuou o disparo.

3.1 Julgados desfavoráveis a responsabilidade do estado.

Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TIROTEIO ENTRE A POLÍCIA CIVIL E MARGINAIS. FILHA DOS AUTORES ATINGIDA FATALMENTE POR BALA PERDIDA. AÇÃO INDENIZATÓRIA AJUIZADA PELOS GENITORES DA VÍTIMA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. LAPSO PRESCRICIONAL REGIDO PELO DECRETO Nº 20.910/32 E NÃO PELO CÓDIGO CIVIL. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO QUE NÃO AFASTA A IMPRESCINDIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO CAUSAL. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O PROJÉTEL QUE ATINGIU FATALMENTE A VÍTIMA PARTIU DE ARMA POLICIAL.** SENTENÇA QUE NÃO MERECE SER MANTIDA, POR FALTA DE PROVAS DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO ALEGADO. RECURSO DO ESTADO/RÉU A QUE SE DÁ PROVIMENTO, PREJUDICADO O RECURSO DOS AUTORES. (grifo nosso)⁸⁶

Este primeiro julgado trata de uma ação indenizatória ajuizada por Maria de Jesus Souza e Outro em face do Estado do Rio de Janeiro a fim de serem indenizados pela morte de sua filha. Os autores tinham como fim buscar o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelo falecimento da menor. Em síntese, a menor passeava com seus pais na cidade do Rio de Janeiro quando foi atingida fatalmente por uma bala

⁸⁶ TJRJ - Apelação/ Reexame Necessário - 0089028-30.2007.8.19.0001 – Des. Jacqueline Montenegro – Décima Quinta Câmara Cível - Julgamento: 14/08/2012.

perdida proveniente de um confronto entre policias e bandidos. Diante do ocorrido, os genitores da criança ajuizaram ação indenizatória em face do Estado alegando que este deve responder por seus atos objetivamente e que a tragédia se deu em face da má atuação dos policias militares daquela cidade.

A sentença de primeiro grau deu procedência ao pedido dos autores, reconhecendo a responsabilidade do Estado e o direito dos autores em serem indenizados. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no entanto, reformou a sentença, dando provimento ao recurso de apelação interposto pelo ente federativo, excluindo-se pois o direito a indenização.

Em sua fundamentação, a desembargadora Jacqueline Montenegro, então relatora do caso, entendeu que “no caso dos autos, não tendo sido provado que o disparo que atingiu a vítima partiu de algum agente do Estado, é certo que não se caracterizou o dever do Réu de reparar o dano, porquanto não há qualquer relação de causalidade entre o prejuízo suportado pelos Autores e a atuação do Estado, ausente, assim, um dos pressupostos essenciais à caracterização da responsabilidade do Réu, não merecendo amparo o pleito inicial, pelo que a sentença reclama reforma para julgar improcedente a pretensão autoral, dando-se provimento ao recurso do 2º Apelante. ”

Assim, para a desembargadora, por se não saber quem disparou o projétil que atingiu a vítima, não há como há como reconhecer o ente estatal como responsável, por ausência de nexo causalidade entre a conduta e o dano gerado.

Neste mesmo sentido algumas câmaras do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro têm se posicionado, todas sob o mesmo argumento de ausência de nexo causal, como relatam os julgados abaixo transcritos:

Ementa:

AGRAVO INOMINADO EM APELAÇÃO CÍVEL. PROVIMENTO DO RECURSO DO ORA AGRAVADO, REFORMANDO A SENTENÇA E JULGANDO IMPROCEDENTE O PEDIDO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. AUTOR ATINGIDO POR "BALA PERDIDA". TROCA DE TIROS ENTRE POLICIAIS E MELIANTES. INEXISTÊNCIA NOS

AUTOS DE PROVA CABAL NO SENTIDO DE IMPOR RESPONSABILIDADE AO RÉU. AUSÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE. SENTENÇA REFORMADA. ⁸⁷(grifo nosso)

Ementa:

EMBARGOS INFRINGENTES. RESPONSABILIDADE CIVIL. **AÇÃO POLICIAL. BALA PERDIDA. NEXO CAUSAL INCOMPROVADO.** IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIMENTO DO RECURSO. A responsabilidade do Estado, ainda que objetiva em razão do disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, exige a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano. Não havendo nos autos prova de que o ferimento causado a vítima tenha sido provocado por disparo de uma das armas utilizada pelos Policiais Militares envolvidos no tiroteio, por improcedente se mostra o pedido indenizatório. Daí, em sem mais delongas, a razão de não existir fundamento justo para se imputar ao Estado a responsabilidade pelo evento danoso, por mais trágico que tenha sido o ocorrido na vida do autor postulante. RECURSO PROVIDO.⁸⁸

Ementa:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. **AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. BALA PERDIDA QUE CAUSOU FERIMENTO NO AUTOR. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A ATUAÇÃO DOS POLICIAIS E O DANO ALEGADO. NÃO HAVENDO PROVA DE QUE O PROJÉTILO QUE ATINGIU O AUTOR FOI DISPARADO DE ARMA DE FOGO DE POLICIAL NÃO HÁ COMO IMPUTAR AO RÉU A RESPONSABILIDADE DO DANO.** NEXO DE CAUSALIDADE NÃO COMPROVADO. OBRIGAÇÃO DE REPARABILIDADE DO ALEGADO DANO QUE SE AFASTA. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.⁸⁹

⁸⁷ TJRJ – Apelação Cível 0159187-32.2006.8.19.0001, Des. Ismênio Pereira de Castro, 14ª Câmara Cível, Julgamento: 16/12/2009.

⁸⁸ TJRJ- Embargos Infringentes - 0158769-12.1997.8.19.0001 (2006.005.00292) - Des. Maldonado de Carvalho - Julgamento: 30/01/2007 – Primeira Câmara Cível.

⁸⁹ TJRJ – Apelação Cível - 0170224-22.2007.8.19.0001 – Desembargador Custódio Tostes - Julgamento: 07/04/2010 - Décima Sétima Câmara Cível.

Para finalizar, o aresto abaixo transcrito, bem explica em sua própria ementa o posicionamento adotado pela 6ª câmara cível do TJRJ, no mesmo sentido de todas as outras câmaras acima, por considerar irresponsável o Estado nos casos em que particular seja atingido por bala perdida proveniente de confronto entre policias e militares.

Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE PROVOCADA POR BALA PERDIDA DURANTE CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E TRAFICANTES. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL.

1. A responsabilidade do Estado, em matéria de Segurança Pública, é objetiva, desde que comprovado o nexo causal entre a ação dos agentes estatais e o dano experimentado pelas vítimas, surgindo, aí, para este, o dever de indenizar.

2. Na hipótese vertente, durante toda a fase probatória, não ficou esclarecida a procedência do projétil que acabou por ferir o marido e pai dos autores.

3. Assim, por mais dramática que seja a situação vivida pelos autores, **como não é possível afirmar que o tiro partiu da arma de um agente público, não tem o Estado que indenizar os danos por estes sofridos.** 4. Provimento do 2º apelo e prejudicado o 1º apelo. ⁹⁰ (grifo nosso)

Com a devida vênia, discordo da posição adotada pelas referidas câmaras cíveis e do entendimento exarado por seus desembargadores.

Como já visto anteriormente, a obrigação extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados aos particulares em decorrência de atos omissivos ou comissivos praticados por seus agentes públicos. Para que esta possa se configurar, necessário se faz a presença de todos os pressupostos essenciais, quais sejam: conduta, nexo de causalidade e dano.

⁹⁰ TJRJ – Apelação Cível n.º 2008.001.17643, Relator Des. Benedicto Abicair, Julgamento: 25/06/2008, 6ª Câmara Cível.

Nos casos citados acima, entendo presentes todos os elementos necessários a ponto de considerar o Estado como responsável pela reparação, inclusive o nexo causal entendido por inexistente nas decisões prolatadas, senão vejamos.

Como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, a de se considerar fato jurídico antecedente, este mais abrangente que a conduta, como primeiro pressuposto da responsabilidade, sendo este a ação ou omissão do agente, lícita ou ilícita, a atividade de risco, ou excepcionalmente, o caso fortuito e a força maior, constituem os fatos antecedentes geradores do dano.⁹¹ Assim, deve se considerar a conduta falha dos policiais como geradora do dano.

Não se deve considerar como conduta tão somente o ato comissivo de apertar o gatilho da arma que disparou o projétil, mas toda a ação ou omissão que tenha relação direta e imediata com o fato.

Assim, a ação despreparada ou a destempe dos agentes policiais deve ser considerada conduta capaz de considerar o Estado como responsável pelo prejuízo, afinal, como visto anteriormente, quando um agente público pratica um ato, a legitimidade e a responsabilidade pelas consequências de tais atos devem ser atribuídas ao ente estatal, o qual responde pela atuação dos seus agentes (Teoria do Órgão).

Quanto à presença do dano, aquele considerado essencial para caracterizar a obrigação, não há dúvidas, haja vista que ao ser alvejada por uma bala perdida a vítima será lesionada, o que ofende seu direito à incolumidade física, à sua saúde e a sua vida, restando demonstrado o injusto prejuízo que precisa ser reparado.

Por fim, quanto ao nexo causal, como visto, o nosso ordenamento adotou a teoria da causalidade adequada pela qual causa é o antecedente potencialmente idôneo à produção concreta do resultado, de interferência decisiva neste. Tal teoria busca o antecedente imprescindível à existência do dano que guarde, com ele,

⁹¹ BAPTISTA, Silvío Neves. **Teoria geral do dano**: de acordo com o novo código civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2003, p. 59

concomitantemente, a mais estreita relação. Ou seja, o antecedente (fato) adequado a causar o resultado em questão.⁹²

Nessa esteira, mostra-se evidente o liame existente entre a conduta dos agentes policiais e o dano ocasionado. A atuação dos agentes públicos foi o antecedente potencialmente idôneo à produção concreta do resultado, foi a causa predominante que deflagrou o dano.

3.2 Julgados favoráveis à responsabilização do estado.

Apesar da controvérsia existente sobre a matéria, principalmente no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, é majoritária a ideia de que o Estado tem o dever de indenizar as vítimas de bala perdida quando o disparo decorra de um confronto entre policiais e bandidos ainda que não se saiba quem o efetuou. . Senão, vejamos:

APELAÇÃO. DILIGÊNCIA POLICIAL COM TROCA DE TIROS. BALA PERDIDA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. DESPROVIMENTO DO RECURSO.⁹³

No dia 03/10/2003, Oseas Dias Lopes guiava seu veículo na linha vermelha, quando foi surpreendido por violenta troca de tiros entre marginais e policiais militares, sendo que dos milhares de balas disparadas no confronto, uma atingiu o lábio superior do autor, causando-lhe lesões.

A vítima ajuizou ação indenizatória em face do Estado que foi julgada procedente pelo Juiz de 1º grau, condenando o Estado a ressarcir o autor pelos prejuízos causados. O ente estatal recorreu, mas a nona câmara do TJRJ resolveu manter a sentença proferida.

⁹² DAMIAN, Karine. **Responsabilidade Civil - Nexo de Causalidade e Excludentes**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 22 de jul. de 2009. Disponível em: < http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6414/responsabilidade_civil__nexo_de_causalidade_e_excludentes >. Acesso em: 25 de ago. de 2012.

⁹³ TJRJ - Apelação cível - 0089122-80.2004.8.19.0001 (2007.001.32436) – Des. Roberto de Abreu e Silva - Julgamento: 04/09/2007 – 9ª Câmara Cível.

Diferentemente de todos os julgados já vistos até então, a nona câmara do TJRJ entendeu que existente o nexo de causalidade no caso de bala perdida decorrente de atuação policial, ainda que não se saiba a proveniência da bala.

O ministro relator do caso, Roberto de Abreu e Silva, bem fundamentou o seu voto ao declarar que “o artigo 5º, inciso X da Lei Maior positivou o princípio impositivo do dever de cuidado (*"neminem laedere"*) como norma de conduta, assegurando proteção à integridade patrimonial e extrapatrimonial de pessoa inocente, e estabelece como sanção a obrigação de reparar os danos, sem falar em culpa. A CRFB/88, em seu art. 37, par. 6º, prestigiou a Teoria do Risco Administrativo como fundamento para a responsabilidade civil do Estado, seja por ato ilícito da Administração Pública, seja por ato lícito. A troca de disparos de arma de fogo efetuada entre policiais e bandidos conforme prova dos autos impõe à Administração Pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala. A conduta comissiva perpetrada, qual seja, a participação no evento danoso causando dano injusto à vítima inocente conduz à sua responsabilização, mesmo com um atuar lícito, estabelecendo-se, assim, o nexo causal necessário.”⁹⁴

Corroborando com esse mesmo entendimento, colaciono outros julgados semelhantes:

Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. SEGURANÇA PÚBLICA. "BALA PERDIDA". ORIGEM DO PROJÉTIL. IRRELEVÂNCIA. DANO MORAL CONFIGURADO.

1- A valoração da prova é do juiz, na condição de destinatário natural das provas decidir de acordo com o seu livre convencimento, consoante os termos do artigo 130 do Código de Processo Civil.

2- É o juiz que deve se convencer da verdade dos fatos e da necessidade ou não das provas que entender pertinentes ponderando sobre a sua qualidade e a força.

⁹⁴ TJRJ - Apelação cível - 0089122-80.2004.8.19.0001 (2007.001.32436) – Des. Roberto de Abreu e Silva - Julgamento: 04/09/2007 – 9ª Câmara Cível.

3- O juiz não está obrigado a estender a instrução probatória com diligências inúteis e desnecessárias, que em nada contribuiria para o deslinde do feito, à luz das circunstâncias do caso concreto.

4- O julgamento do processo não feriu qualquer direito do Autor, inexistindo cerceamento de defesa, tampouco vício que macule a sentença.

5-Não se pode reputar a lesão decorrente de bala perdida como caso fortuito ou força maior, haja vista que não é fenômeno imprevisível, nem mesmo decorrente das forças ocultas da natureza. Tampouco culpa exclusiva da vítima, que se encontrava no interior do coletivo quando foi atingida no abdome por projétil de arma de fogo, não havendo contribuído para o evento danos.

6- As provas constantes dos autos evidenciam a ocorrência do confronto com forte indício de que o projétil que atingiu o Autor tenha sido oriundo de um tiroteio entre policiais e traficantes da favela do jacarezinho e um atuar desastroso do Estado.

7- O cotidiano de confronto entre policiais e bandidos é fato previsível, e revela a total incapacidade do Estado que mantém uma prestação de serviço de segurança falha, de maneira insatisfatória e gerando danos aos seus administrados.

8- Os requisitos para configurar a responsabilidade objetiva do Estado estão presentes nos autos, sendo certo que a prova de que a bala tenha partido de arma de agente público não é requisito obrigatório para caracterizar o nexo causal.

9- Falha na prestação de serviços de segurança pública que deve primar pela eficiência, tendo em conta que a polícia deve ter prévio planejamento e cautela ao realizar incursões em áreas onde há risco de combate com meliantes, o que não ocorreu no presente caso.

10- Operação repressiva de armamento desastrada, em local com residência e via por onde trafegam todos os dias diversos ônibus com passageiros, além de automóveis.

11- A força estatal deve estar presente nas comunidades carentes, porém, essa presença deve ser feita de forma organizada e cuidadosa, para que vidas inocentes não sejam atingidas.

12- Dano moral configurado.

13- Provimento do recurso. (grifo nosso) ⁹⁵

RESPONSABILIDADE CIVIL. DILIGENCIA POLICIAL
COM TROCA DE TIROS. VIA PUBLICA. LESAO

⁹⁵ TJRJ – Apelação Cível nº 0094512-31.2004.8.19.0001 – Des. Teresa Castro Neves – Julgamento: 11/04/2012 – Sexta Câmara Cível.

CORPORAL GRAVISSIMA. DEFORMIDADE FISICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. DANO MORAL. DANO ESTETICO PENSÃO. REDUCAO DA CAPACIDADE LABORATIVA. PROTESE. INDENIZACAO. Responsabilidade objetiva do Estado. Troca de disparo de arma de fogo em via publica por agentes públicos em perseguição a bandidos. Bala perdida. Indenização. **A ação de agentes policiais do Estado em perseguição a meliantes, inclusive com disparos de arma de fogo, causando a autora deformidades físicas por projétil que a atingiu, e' concausa suficiente a caracterizar a responsabilidade objetiva do ente federativo, independentemente da perquirição da culpa de seus agentes, uma vez que a ação dos agentes contribui de forma decisiva para a deformidade sofrida pela cidadã, que simplesmente andava pela rua.** Verbas indenizatórias do dano moral e estético, pensão pela incapacidade temporária e colocação de prótese dentaria. Condenação do réu a pagar honorários de advogado pela indenização dos danos imateriais.⁹⁶

Ementa:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR DE NULIDADE DE CERCEAMENTO DE DEFESA SUSCITADA PELO ENTE PÚBLICO. REJEIÇÃO. MÉRITO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA. BALA PERDIDA RESULTANTE DE CONFRONTO ENTRE AÇÃO POLICIAL E BANDIDOS. DEMANDANTE ALVEJADO POR PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO. SEQUELAS COMPROVADAS. INDENIZAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. BALA PERDIDA. VÍTIMA ATINGIDA DURANTE TIROTEIO ENTRE POLICIAIS E SUSPEITOS. DANOS MORAIS CARACTERIZADOS. CARTÓRIO ESTATIZADO. PAGAMENTO DAS CUSTAS. ISENÇÃO.1. O Estado do Rio Grande do Sul tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, no termos do § 6º do art. 37 da CF.§ 6º37CF2.O Estado demandado apenas se desonera do dever de indenizar caso comprove a ausência de nexo causal, ou seja, prove a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior, ou fato exclusivo de terceiro.3.No caso em exame, restou devidamente configurada a responsabilidade do ente público. Embora não tenha sido possível a realização da perícia balística no projétil que atingiu a autora, tendo em

⁹⁶ TJRJ – Apelação Cível – Processo nº 2001.001.13531 – Des. Paulo Gustavo Horta - Julgamento: 15/01/2002 – Sétima Câmara Cível.

vista a contra-indicação médica quanto a sua retirada, tenho que os demais elementos de prova constantes nos autos são suficientes para o reconhecimento do dever de indenizar pelo Estado.⁴ Destarte, os fatos ocorreram na Rua dos Andradas, uma das vias mais movimentadas do centro da Capital, numa sexta-feira, aproximadamente às 14 horas, momento de intenso fluxo naquele local. **Em tais circunstâncias é de ser reconhecido que a atuação policial deveria ser pautada pela cautela, tendo em vista o grande número de transeuntes, os quais poderiam, como de fato acabou acontecendo, ser alvejados pelos disparos.** Da indenização por danos morais

5. Reconhecida a responsabilidade do Estado.⁹⁷

As decisões transcritas neste subitem coadunam-se com o que se espera de um Estado democrático de direito, garantidor dos direitos fundamentais do cidadão, da ordem pública e da segurança.

A responsabilidade conferida pelo Estado aos seus agentes para conduzir a atividade policial, é o bastante para estabelecer o nexo de causalidade e configurar a sua responsabilidade no evento, vez que assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos causados injustamente a terceiros. Tivessem sido adotadas as cautelas exigidas pelo dever de ofício do agente estatal o evento dano não teria ocorrido.

Entendem, como defendi no subitem anterior, que presentes todos os requisitos essenciais a ponto de configurar a responsabilidade do ente Estatal, inclusive o nexo causal. Ressaltam também, a questão da ineficiência do Estado na prestação do serviço de segurança pública.

Assim, trata-se de posição adequada as regras existentes em nosso ordenamento, ao consagrar a teoria do risco administrativo então previsto no artigo 37, § 6º da nossa Carta de 1988 conjuntamente com o que dispõe o mesmo texto em seu artigo 144, o qual considera a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Dentre as inúmeras decisões que pesquisei, a fundamentação utilizada

⁹⁷ TJRJ – Apelação Cível nº 149901 RN 2010.014990-1, Relator: Juiz Fabio Filgueira (Convocado), Data de Julgamento: 01/03/2011, 2ª Câmara Cível.

pelo desembargador Leonel Cunha neste acórdão é de perfeita sintonia com o que venho a defender neste trabalho. Em poucas palavras bem explicou o magistrado:

“Assim, a princípio poderia surgir a dúvida: no caso de troca de tiros, em que não se logra identificar a arma de que foi disparado o projétil, seria justo imputar aleatória e indistintamente responsabilidade civil ao Estado ou ao(s) terceiro(s) assaltante(s) que era(m) perseguido(s) pelos Policiais? A resposta é negativa.

Porém, no caso, a conduta dos agentes estatais não deve ser desse modo apurada, eis que inviável a identificação precisa da origem do projétil. O que, de fato, considera-se conduta causadora do dano é a atuação dos Policiais Militares, que, à luz do dia, cruzaram seu veículo à frente do ônibus que a Autora esperava, em avenida de intenso tráfego (Avenida Afonso Camargo, em Curitiba, onde circulam diariamente inúmeros veículos de grande porte, como os ônibus biarticulados), mantiveram prolongada troca de tiros, em alta velocidade, em meio a incontáveis cidadãos que circulavam no local, a exemplo da Autora, que acabou sendo atingida.”⁹⁸

Importante ressaltar ainda que o STJ se manifestou favoravelmente a posição defendida neste trabalho no julgamento do REsp 1056605/RJ. O relator do processo à época, ministro Luiz Fux, bem fundamentou seu voto, com base no acórdão proferido pelo tribunal do RJ, ao considerar que “A responsabilidade civil do Estado, pelos danos causados a terceiros, decorrentes da atuação dos agentes públicos, nessa qualidade, é objetiva. (...) os elementos de convicção já existentes nos autos permitem configurar o fato administrativo (a perseguição policial e o tiroteio em via pública), o dano (lesões sofridas pela vítima) e o nexo causal (que tais lesões decorreram de errôneo planejamento de ação policial, com veementes indícios de que o projétil de arma de fogo que atingiu a Autora teria sido disparado de armamento utilizado pelos policiais militares).”⁹⁹

Desse modo, resta demonstrado à presença de todos os requisitos necessários para se configurar a responsabilidade do Estado, sendo certo que caracterizado está o nexo causal, ainda que não se saiba se a bala perdida foi disparada por um agente público ou por um marginal. Entender diferentemente, é prestigiar o Ente estatal pela sua ineficiência, é deixar de responsabilizá-lo pelas condutas de seus agentes, é cometer a injustiça de não reparar aquele que foi prejudicado por uma atuação estatal.

⁹⁸ TJPR, Apelação Cível n.º 0468787-0. Des. Leonel Cunha, 3ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, julgamento: 12 de agosto de 2008.

⁹⁹ STJ - REsp 1056605/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux - Primeira Turma - julgamento: 10/03/2009.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho monográfico muito se discutiu sobre a responsabilidade civil do Estado, em especial quando esta tiver por motivo o dano gerado em decorrência de bala perdida. Referido tema, é de suma importância haja vista a quantidade de ações que são ajuizadas todos os anos em nossos tribunais por vítimas deste infortúnio.

Partiu-se de uma análise geral da matéria a fim de se alcançar o seu ponto específico. Nesta caminhada, se observou que o instituto da responsabilidade civil do Estado sofreu uma evolução no último século, partindo de um ideal de absoluta irresponsabilidade do Estado até se chegar à aceção atual de responsabilidade, que é objetiva, pela qual o ente estatal deve reparar o dano ocasionado por seus agentes independentemente de culpa, conforme determina nossa Constituição em seu artigo 37, §6º.

Por meio de referida pesquisa, pôde se concluir também que para que o ente estatal tenha a obrigação de reparar, necessário se faz verificar a presença dos pressupostos essenciais à responsabilidade do Estado, dentre os quais, a conduta, o nexo de causalidade e o dano, sendo que este último tem sido considerado pela doutrina, o fato jurídico gerador da responsabilidade civil, a figura essencial, por meio da qual o ordenamento outorga ao ofendido o direito de exigir a reparação, e ao ofensor o dever de repará-lo.

Feita as considerações sobre o instituto da responsabilidade, adentrou-se na questão da bala perdida fazendo primeiramente uma análise doutrinária no que diz respeito ao dever do Estado de prestar adequadamente o serviço de segurança pública. Observou-se que, atualmente, o Estado não tem cumprindo com sua obrigação constitucional de promover à segurança pública fornecendo um serviço eficiente e eficaz no combate a violência, sendo este o motivo da sua constante presença no banco dos réus para ressarcir aqueles que foram prejudicados por sua ineficiência.

Posteriormente, viu-se que o fenômeno bala perdida não tem um conceito jurídico certo e determinado, ao contrário, é o senso comum que a maioria das vezes vem a conceituar o instituto e fazer referências sobre o assunto. Nesse diapasão, acabei por conceituar o instituto como também fiz breves considerações sobre as diferentes situações em que o fenômeno bala perdida pode ocasionar danos, chegando, enfim, ao ponto central de análise da pesquisa, o ponto de controvérsias em nossos tribunais.

A controvérsia existente, como se observou, está associada à prova da origem do projétil de arma de fogo disparado no caso de confrontos entre policiais e marginais. Para alguns, o Estado só estaria obrigado a indenizar se comprovado que a “bala perdida” proveniente de um confronto tivesse sido disparada por agente policial, para outros, o particular deve ser indenizado independente de referida comprovação. É com base nesta última corrente que deve ser examinada e resolvida a questão da bala perdida que, no Brasil, tem sacrificado milhares de pessoas.

Como se observou, é desnecessário saber se a bala partiu da arma do policial ou do bandido, relevante é o fato de ter o dano decorrido da atuação desastrosa do poder público, pois assim estará configurada a responsabilidade do ente estatal, tendo em vista a presença de todos os pressupostos essenciais a ponto de caracterizar o dever de reparar.

A alegação de ausência de nexo causal quando não se tenha a comprovação da origem do disparo é infundada, pois é evidente o desdobramento lógico entre a atuação estatal e as lesões subsequentes haja vista que a atuação dos agentes policiais é a causa predominante que deflagra o dano.

Assim, é indiscutível o dever de indenizar do Estado quando a ação de seus agentes contribuiu de forma decisiva para a ocorrência dano. Sendo a responsabilidade civil do Estado objetiva pelo risco da atividade, terá o poder público que exercê-la, portanto, com a absoluta segurança, a garantir a incolumidade dos cidadãos, do contrário, deverá reparar os prejuízos ocasionados por sua ineficiência.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.

BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano: de acordo com o novo código civil brasileiro** – São Paulo: Atlas, 2003.

BALA PERDIDA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikipedia Foundation, 2012. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Bala_perdida&oldid=29789072>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRASIL. Instituto de Segurança Pública. **Relatório temático Bala Perdida**. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=232>. Acesso em 26 de Abril de 2012.

BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916 (revogada pela Lei nº 10406, de 10.01.2002). **Código Civil**.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000.

CASTELLIANO, Thiago. **Responsabilidade civil do Estado e bala perdida**. Disponível em: <http://direitoeestudo.blogspot.com.br/2008/04/responsabilidade-civil-do-estado-e-bala.html>. Acesso em: 05. jul. 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9 ed., São Paulo: Atlas, 2010.

CRETELLA, José Jr. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DAMIAN, Karine. **Responsabilidade Civil - Nexo de Causalidade e Excludentes**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 22 de jul. de 2009. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6414/responsabilidade_civil__nexo_de_causalidade_e_excludentes> Acesso em: 25 de ago. de 2012.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DICIONÁRIO INFORMAL: bala perdida. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/bala%20perdida/> Acesso em: 20 jun. 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.7, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito civil: teoria geral**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2011.

FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FRANCO, Felipe Godoy. **Responsabilidade civil do Estado e bala perdida**. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/wiki/Responsabilidade_Civil_do_Estado_por_bala_perdida Acesso em: 05. maio. 2012.

GIORDANI, José Acir Lessa. **A Responsabilidade Civil Objetiva Genérica no Código Civil de 2002**. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v. 4, 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRECO, Rogério. **Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. Niterói: Impetus, 2009.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de direito civil**. v.5, 4 ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado: parte geral**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

NÓBREGA, Marcos. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

OLIVEIRA, Ana Patrícia da Cunha. **Responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública**. O fenômeno "bala perdida". Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2721, 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18024>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil – Responsabilidade Civil**. 10 ed., São Paulo: Atlas, 2010.

WIRTI, Joana. **Responsabilidade civil do Estado em relação às vítimas de balas perdidas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2585, 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17074>>. Acesso em: 26 ago. 2012.